

Vergaderjaar 2011–2012

33 034

Leren van subsidie-evaluaties

Nr. 5

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 30 november 2011

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Financiën² hebben over het rapport «Leren van subsidie-evaluaties» van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 33 034, nr. 2) de navolgende vragen ter beantwoording aan het kabinet voorgelegd.

Deze vragen, alsmede de daarop bij brief van 29 november 2011 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Gerven

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Aptroot

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

1, 4, 6 en 40

Waarom wordt er zo weinig op effectiviteit geëvalueerd?

Waarom gaat het kabinet niet in op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer?

Kan het kabinet aangeven waarom er niet op alle aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer ingegaan wordt?

Welke verklaring geeft de minister voor het feit dat slechts 59 van de 633 subsidies in de periode 2005–2009 zijn geëvalueerd?

Er wordt de komende jaren veel geëvalueerd. In de bijlagen evaluatie- en onderzoek bij de begrotingen staan meer dan 600 evaluaties geprogrammeerd voor de komende 5 jaar. Dat betreft verschillende soorten onderzoek, van beleidsdoorlichtingen en effectevaluaties tot subsidie-evaluaties. Dit evaluatieonderzoek wordt gedaan om verantwoording af te leggen, maar ook om te leren.

De Algemene Rekenkamer (AR) concludeert in het rapport «leren van subsidie-evaluaties» dat de meeste subsidies in de periode 2005–2009 niet op effectiviteit zijn geëvalueerd. Ik deel de conclusie van de AR dat een verbeteringslag mogelijk is. Wel is er een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de manier waarop de AR dit onderzoek heeft vormgegeven.

Allereerst wil het feit dat er in het Subsidie Overzicht Rijk (SOR) 2010 633 subsidies staan niet zeggen dat deze in de periode 2005–2009 allemaal geëvalueerd hadden moeten worden. In het SOR 2010 staan een groot aantal subsidieregelingen die, ten tijde van het opstellen, nog geen vijf jaar bestonden. Voor die subsidies hoefde dus in de door de AR onderzochte periode nog geen evaluatie afgerond te zijn. Daarnaast staan er in het SOR 2010 ook subsidies waarvoor de evaluatieplicht uit de Awb niet geldt, bijvoorbeeld bijdragen aan volkenrechtelijke organisaties of subsidies die worden gefinancierd door de EU. De AR gaat in haar rapport overigens ook in op deze onduidelijkheden in het SOR.

Verder hanteert de AR in het onderzoek de volgende norm voor effectiviteitsonderzoek: er moet onderzocht zijn of het doel van de subsidie (mede) dankzij de subsidiemaatregel wordt gerealiseerd. Van de 81 evaluaties voldeden 22 niet aan de norm van de AR, en deze zijn dus niet geteld als effectiviteitsonderzoek. Daarmee voldoen 59 evaluaties wel aan het criterium voor effectiviteitsonderzoek.

Een van de lessen welke het kabinet uit het AR rapport trekt is dat de informatie over subsidies en de evaluaties van subsidies in de begrotingen beter kan en moet, zodat transparant is wat we gaan evalueren of hebben geëvalueerd (en waar deze evaluaties te vinden zijn).

Om dit te bereiken is in het kader van Verantwoord Begroten allereerst meer gedetailleerde informatie in de begrotingen te vinden over de budgettaire gevolgen van beleid. In de tabel budgettaire gevolgen van beleid wordt een onderscheid gemaakt in een achttal instrumenten, waaronder subsidies. Het totaal bedrag aan subsidies wordt dus vermeld in deze tabel en in heel veel gevallen zal in deze tabel ook een opsomming staan van de belangrijkste subsidies.

Daarnaast is het Subsidie Overzicht Rijk (SOR) vervangen door een subsidiebijlage bij elke departementale begroting. De verschijningsfrequentie is daarmee jaarlijks geworden, in plaats van eenmaal in de vier jaar. Hiermee is een enorme verbetering van de informatievoorziening aan de Kamer gerealiseerd.

Deze subsidiebijlage zal ik – in navolging van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer – vanaf 2013 aanpassen door de volgende elementen toe te voegen: de vindplaats (met hyperlink) van de subsidieregeling, de datum en vindplaats (met hyperlink) van de laatst verschenen evaluatie, het jaar van de eerstvolgende evaluatie (zoals ook nu al) met als toelichting indien van toepassing: de reden dat voor deze subsidie geen evaluatie is gepland (comply or explain). De Kamer heeft dan op het moment waarop zij uitgaven autoriseert alle informatie over geplande en

uitgevoerde onderzoeken tot haar beschikking. Tot slot worden de gehanteerde begrippen in de regelgeving nader gedefinieerd.

2 en 5

Is de verwachting dat veel subsidies niet effectief zijn? Of is dat niet te zeggen?

Voor welk gedeelte van de subsidies is het niet lastig/onmogelijk om effectiviteit te meten?

In het AR rapport staat dat van de 53 onderzochte subsidieregelingen er bij 11 subsidieregelingen geen goede omschrijving van het doel van de subsidie is. In dat geval kan de effectiviteit dus ook niet worden gemeten. Ook van subsidies met een goede doelstelling is het vaak lastig en zeker niet altijd mogelijk om de effectiviteit te meten. Het effect van een individuele subsidie is namelijk niet altijd vast te stellen, bijvoorbeeld als externe factoren een grote rol spelen. Soms is het ook niet mogelijk of te kostbaar om de situatie met subsidie te vergelijken met de situatie zonder subsidie. Dit geldt bijvoorbeeld voor een subsidie die bedoeld is voor de instandhouding van een bepaalde instelling. Of de instelling ook in stand zou zijn gebleven zonder de subsidie kan niet met zekerheid worden gezegd. Door middel van experimenten kan soms worden geprobeerd om een controlegroep te krijgen waarmee de groep subsidieontvangers kan worden vergeleken, maar ook dat is niet altijd goed mogelijk of vanuit kosten oogpunt niet wenselijk.

Een exact percentage van op effectiviteit te evalueren subsidies is dus niet te berekenen omdat deze afweging per subsidie wordt gemaakt.

3, 36 en 37

Kan er een checklist of iets dergelijks worden opgesteld die ministeries kunnen gebruiken om goed te beoordelen of subsidies effectief zijn?

Indien er geen duidelijke inhoudelijke kwaliteitscriteria te geven zijn voor een subsidieregeling, is het dan niet beter de regeling überhaupt niet in te voeren?

Waarom wil de minister geen inhoudelijke kwaliteitscriteria voor evaluatie van subsidieregelingen vastleggen?

Gezien de grote verscheidenheid aan subsidies heeft het geen zin om een uniforme checklist op te stellen voor evaluatieonderzoek. De wetgeving laat terecht ruimte voor verschillende manieren om de effecten van een subsidie in kaart te brengen.

In het onderzoek gaf de AR geen concrete voorbeelden van kwaliteitscriteria. In haar nawoord doet de AR dat wel. Het onderzoek moet bijvoorbeeld betrekking hebben op het doel van de subsidie en de conclusies van de evaluatie moeten overeenkomen met de bevindingen. Dergelijke algemene kwaliteitscriteria zal ik opnemen in de regelgeving (RPE).

7 en 8

Kan de kabinet een reactie geven op het in het rapport opgenomen «nawoord» van de Algemene rekenkamer?

Ziet het kabinet in het rapport «Leren van subsidie-evaluaties» ondersteuning van het beleid om te komen tot minder subsidies?

In het nawoord herhaalt de AR drie aanbevelingen uit het rapport. Dat zijn achtereenvolgens het vastleggen van kwaliteitscriteria voor subsidie evaluaties, het vastleggen van regels en definities voor het subsidieoverzicht alsook de daarin op te nemen informatie, en ten slotte het maken van een beslissregel voor het stopzetten van subsidies.

Op de kwaliteitscriteria ben ik al ingegaan in het antwoord op vraag 3.

Met betrekking tot het subsidieoverzicht noemt de AR mijn taak om regels te stellen over de inrichting van de begrotingen. De regels voor de

subsidie bijlage zullen komend jaar worden opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Het spreekt voor zich dat daar dan ook in komt te staan welke definitie van subsidie er wordt gehanteerd. Over de in de subsidiebijlagen op te nemen informatie ben ik ingegaan in het antwoord op vraag 1.

Een beslisregel om subsidies stop te zetten bij een negatieve evaluatie is nauwelijks daadwerkelijk realiseerbaar, allereerst omdat de meeste evaluaties geen causaal verband meten tussen de subsidie en het al dan niet bereiken van het doel ervan. In veel gevallen wordt een evaluatie nu overigens wel gebruikt om de werking van de subsidie te verbeteren. De AR geeft in het rapport aan dat dit bij het merendeel van de onderzochte evaluaties is gebeurd. Daarnaast zou een beslisregel kunnen leiden tot minder kritische evaluaties of tot het minder toepassen van subsidies maar een keuze voor bijvoorbeeld meer directe contractuele afspraken. Een beslisregel gaat ten slotte voorbij aan het budgetrecht van de Tweede Kamer. Het budgetrecht is van toepassing op alle uitgaven en het zou vreemd zijn voor een specifieke categorie een andere regel af te spreken. De Tweede Kamer kan nu ook al door middel van haar budgetrecht aangeven dat een subsidie niet zou moeten worden voortgezet of de Regering oproepen om een subsidie juist wel voort te zetten. De les die ik uit het rapport van de AR trek is dat er beter kan en moet worden geëvalueerd. Dat staat los van het beleid om te komen tot minder subsidies. Dat streven van het kabinet komt voort uit de visie dat de overheid alleen moet doen wat zij moet doen, liefst zo dicht mogelijk bij mensen.

9

Welke inschatting maakt het kabinet van de ambtelijke kosten van een gemiddelde (degelijke) subsidie-evaluatie? Wegen deze ambtelijke kosten te allen tijde op tegen de budgettaire omvang, dan wel het maatschappelijke welvaartseffect, van subsidieregelingen? Zo ja, waarom worden deze subsidie-evaluaties niet standaard uitgevoerd? Zo nee, welke conclusie verbindt het kabinet aan het bestaansrecht van subsidieregelingen waarvan de evaluatiekosten hoger zijn dan de subsidie zelf of het maatschappelijk rendement dat er mee wordt beoogd?

Zoals gezegd is er een grote diversiteit aan subsidies, en dus ook aan subsidie-evaluaties. De regelgeving laat ook bewust deze ruimte. Er is daarom geen zinvolle inschatting te maken van de gemiddelde kosten. In de memorie van toelichting bij de Awb wordt expliciet gezegd dat voor sommige subsidies een overzicht van uitvoeringsgegevens voldoende is. De kosten daarvan zijn relatief laag. De kosten van een uitgebreid wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van een subsidieregeling zijn uiteraard hoger. Hoe hoog de kosten in de praktijk zijn hangt sterk af van wie het onderzoek uitvoert (intern of extern), van de aard en diepgang van de evaluatie en de omvang van de te onderzoeken subsidie. In de regelgeving is dit ook al aangegeven: «Methodologisch verantwoorde effectevaluaties zijn niet altijd haalbaar, of omdat het niet mogelijk is, of omdat het te gecompliceerd en kostbaar is.» Per subsidie zal dus moeten worden bepaald in hoeverre de kosten van een evaluatie opwegen tegen het belang dat met de subsidie is gemoeid.

Voor incidentele subsidies zonder wettelijke grondslag is geen evaluatie verplicht gesteld maar moet een jaarlijks verslag worden opgesteld. Ook subsidieregelingen met maar één ontvanger hoeven niet te worden geëvalueerd als zowel het subsidieplafond als de ontvanger in de begroting wordt vermeld. Dat betekent uiteraard niet dat deze subsidies geen bestaansrecht hebben.

10, 11, 12 en 13

Wat is de verklaring voor de stijging van het subsidiebudget van 6060 miljoen euro in 2010 tot 7908 miljoen euro in 2012?

Wat is de verklaring voor de daling van het aantal subsidieregelingen van 633 in 2010 tot 501 in 2012?

Wat is de verklaring dat bij sommige ministeries het aantal subsidies en het budget daarvoor daalt, terwijl bij andere er sprake is van een stijging?

Wat is de verklaring van de sterke stijging (216%) van de subsidiebudgetten bij VWS terwijl het aantal regelingen daalt (-68,8%)?

Ik ga er van uit dat u het totaalbedrag uit het SOR 2010 vergelijkt met het totaalbedrag voor 2010 uit de internetbijlagen bij de begrotingen voor 2012. De stijging van het totaalbedrag heeft meerdere oorzaken: Voor sommige subsidies is de realisatie, opgenomen in de internetbijlage, hoger dan het oorspronkelijke budget voor 2010, opgenomen in het SOR. Deze aanpassingen in het budget zijn gedurende 2010 via de reguliere suppletore begrotingen aan de Tweede Kamer gemeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor subsidies van het ministerie van VWS voor stageplaatsen in de zorg en voor mantelzorgers.

Het ministerie van EL&I heeft in de internetbijlagen bij de begroting nu alle incidentele subsidies vermeld; deze stonden bij EL&I nog niet in het SOR. Hetzelfde geldt voor subsidieregelingen die uitgefincierd worden. Hierdoor wijzigt het aantal subsidies.

De stijging tussen het budget voor 2010 in het SOR en het budget in de internetbijlage bij de begroting 2012 wordt voor VWS veroorzaakt doordat enerzijds in het SOR de bedragen voor de subsidieregeling VWS-subsidies niet was opgenomen omdat dit bedrag toen nog niet bekend was (SOR 2010, voetnoot pagina 5) en anderzijds doordat bij de samenstelling van het SOR 2010 door VWS een bedrag van 720 000 euro voor de zorgopleidingen 1^e tranche is opgegeven waar dat 720 miljoen had moeten zijn. Het aantal regelingen in de internetbijlage is voor VWS lager dan het aantal regelingen in het SOR vanwege de clustering die VWS bij de regels «opleidingen» en «overige» heeft toegepast.

14

Hoe hoog zijn de uitvoeringskosten per ministerie?

De uitvoeringskosten van subsidies zijn niet nauwkeurig vast te stellen. Deze hangen ook in grote mate af van de omvang van de subsidies en van het aantal verleningen. Er zijn wel een paar ministeries die hier in het verleden onderzoek naar hebben gedaan. Ik benadruk dat het gaat om ruwe schattingen. Het ministerie van VWS komt op minder dan 1% van het totale subsidiebedrag. In het antwoord op Kamervragen over het jaarverslag over 2010 komt het voormalige ministerie van LNV op 0,01 tot 0,16 VTE per 100 000 euro aan programma-uitgaven aan de subsidie¹.

15, 28 en 29

Kan het kabinet %-gewijs aangeven welke regelingen niet geëvalueerd zijn op effectiviteit, welke regelingen niet geëvalueerd zijn op effectiviteit.

Welk bedrag is naar schatting gemoeid met subsidieregelingen die niet zijn geëvalueerd?

Welk bedrag is naar schatting gemoeid met subsidieregelingen die wel zijn geëvalueerd?

Een goed antwoord op deze vragen vereist dat voor alle subsidieregelingen in een overzicht wordt bijgehouden of en wanneer deze zijn geëvalueerd. Dat gaat verder dan het onderzoek van de AR, waarin naar de periode 2005–2009 is gekeken. Ik ben van plan om vanaf begroting 2013 in de internetbijlage over subsidies ook de datum en vindplaats van

¹ Daarbij is één subsidieregeling met een uitzonderlijk laag budget van 36 000 euro en uitvoeringskosten van 1,33 VTE per 100 000 euro programma-uitgaven buiten beschouwing gelaten.

de meest recente evaluatie op te nemen (zie mijn antwoord op vraag 1). Vanaf dan is het mogelijk om deze som te maken op basis van deze tabel.

16, 17, 23, 24 en 25

Heeft het kabinet een idee welke % van de regelingen daadwerkelijk geëvalueerd kan worden op effectiviteit?

Heeft het kabinet een idee welke % van de regelingen niet geëvalueerd kan worden op effectiviteit?

Is er een indicatie te geven van het aantal subsidieregelingen, dat op grond van methodologische aspecten absoluut niet op effectiviteit kunnen worden getoetst?

Is er een indicatie te geven van het aantal subsidieregelingen die op grond van methodologische aspecten absoluut wel op effectiviteit kunnen worden getoetst?

Is er een indicatie te geven van het aantal subsidieregelingen waarvan het op grond van methodologische aspecten onduidelijk is of die wel op effectiviteit kunnen worden getoetst?

Zoals ook aangegeven in het antwoord op vraag 1 is pas duidelijk of een effectevaluatie mogelijk is bij het bepalen van de opzet van de betreffende evaluatie. Voor sommige subsidies is een wetenschappelijke effectevaluatie niet passend bij de aard en omvang van de subsidie. Zelfs al zouden kostenafwegingen geen rol spelen dan zijn er vaak methodologische beperkingen die een goed uitgevoerd effectiviteitsonderzoek volgens wetenschappelijke criteria (waarbij de situatie met een zonder de subsidie wordt vergeleken) lastig maken. Dit vergt een afweging per subsidie, een percentage is niet goed te berekenen. Zoals aangegeven in mijn antwoord op vraag 1 zal in de subsidie-bijlage, indien van toepassing, worden aangegeven waarom er geen evaluatie gepland is (comply or explain).

18

Indien voor alle subsidies het criterium «alleen verstrekken als de effectiviteit van de subsidies is bewezen» zou gelden, welke % zou door deze toetsing komen?

Onderzoek naar effectiviteit kan alleen ex-post plaatsvinden, en het aantonen van effectiviteit (wordt het doel van de subsidie (mede) dankzij de subsidiemaatregel gerealiseerd) is niet altijd mogelijk of wenselijk gezien de kosten van een dergelijke evaluatie. Bij een dergelijke beslisregel zouden dus veel subsidies niet door de toets komen, terwijl deze subsidies wel zinvol geacht worden.

Daarbij komt dat, zou dit criterium van kracht zijn, ik niet uit kan sluiten dat onderzoek naar effectiviteit dan minder objectief zou zijn.

Om deze redenen ben ik geen voorstander van een automatische beslisregel om subsidies stop te zetten, zie ook mijn antwoord op vraag 7. Ik ben voorstander van een goede informatievoorziening op basis waarvan het debat met uw Kamer plaatsvindt.

19, 20, 21, 22 en 26

Subsidieregeling kunnen gebaseerd zijn op een wettelijke regeling of op een begrotingspost. Is er nog een verschil te maken uit het oogpunt van evaluatie van subsidies of ze gebaseerd zijn op een wettelijke regeling of op een begrotingspost.

Op grond van artikel 4:24 Awb dienen subsidieregelingen die op een wettelijk voorschrift berusten om de 5 jaar te worden geëvalueerd. Geldt voor een subsidieregeling die op een begrotingspost berusten niet de verplichting om deze om de 5 jaar te evalueren?

Op grond van artikel 4:24 Awb dienen subsidieregelingen die op een wettelijk voorschrift berusten om de 5 jaar te worden geëvalueerd. Indien deze evaluatie ontbreekt, is er dan niet sprake van een uitgave zonder een

wettelijke grondslag? Zo ja wordt dit in de accountverslagen jaarlijks opgemerkt? Geldt dit ook voor subsidieregelingen die op een begrotingspost berusten?

Op grond van artikel 4:23 lid 4 Awb dient voor subsidieregelingen die op een wettelijk voorschrift jaarlijks een verslag gemaakt te worden. Voor hoeveel van die regelingen wordt er daadwerkelijk jaarlijks een verslag gemaakt? Wordt er voor subsidieregelingen die op een begrotingspost berusten ooit wel eens een jaarverslag gemaakt?

Zou niet iedere subsidieregeling gebaseerd dienen te zijn op een wettelijke regeling, met verslag en vijfjaarsevaluatie?

Artikel 4:24 van de Awb stelt dat, tenzij wettelijk anders is bepaald, voor elke subsidie die op een wettelijk voorschrift berust ten minste eenmaal in de vijf jaar een verslag gepubliceerd moet worden over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk. In de memorie van toelichting bij de Awb wordt nader toegelicht dat de vorm en inhoud van de evaluatie niet vastligt:

- De vorm kan een aparte publicatie zijn, maar ook een onderdeel van een begroting, een beleidsnota of een jaarverslag.
- De evaluatie moet inzicht geven in de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk. Wat dit precies betekent hangt echter zo zeer samen met de aard van de subsidie dat daarover geen algemene voorschriften worden gegeven. Wel moet bij evaluatie niet in de eerste plaats gedacht worden aan uitvoerig en kostbaar wetenschappelijk onderzoek. Vaak kan door gegevens van uitvoeringsorganen, jaarverslagen van inspecties en dergelijke voldoende zicht worden gekregen op de werkelijkheid achter de wet.

In de Awb worden dus bewust geen harde eisen gesteld aan wat een goede evaluatie is. Met deze flexibiliteit kan recht worden gedaan aan de grote diversiteit aan subsidies. De kosten van de evaluatie dienen immers in verhouding te staan tot de kosten van de subsidie zelf. Uitvoerig wetenschappelijk onderzoek is kostbaar en soms is uitvoerig wetenschappelijk onderzoek ook niet goed mogelijk. Wetenschappelijk effectiviteitsonderzoek vereist immers dat de situatie met beleid (dus met de subsidie) kan worden vergeleken met de situatie zonder beleid (zonder de subsidie). Om dit te illustreren noem ik een aantal voorbeelden uit de subsidieoverzichten bij de begrotingen voor 2012 van subsidies waarvoor een wetenschappelijke effectevaluatie niet zou aansluiten bij de aard of omvang van de regeling: subsidies voor ondernemersklankborden, het programma uitzending managers, burgerschap en ontwikkelingssamenwerking, ouderverenigingen, oorlogsherdenking en oorlogsmonumenten, de rijgeschiktheidstest voor ouderen, of het aanpassen van lesmateriaal voor visueel gehandicapten.

Artikel 4:24 Awb schrijft een periodieke evaluatieplicht voor als het subsidies betreft die op een wettelijke grondslag berusten. De publieke controle van buitenwettelijke subsidies vindt langs andere weg plaats. Indien de buitenwettelijke subsidie steunt op een begrotingspost, kan daarop controle worden uitgeoefend bij de behandeling van de begroting. Ten behoeve van die publieke controle moet jaarlijks een verslag worden gepubliceerd van de verstrekking van buitenwettelijke subsidies die nog niet openbaar zijn (artikel 4:23, vierde lid).

In de Awb is bewust de mogelijkheid gelaten om subsidie te verstrekken zonder dat er sprake is van een wettelijke regeling. Er blijven altijd situaties bestaan waarin het niet van toepassing is om vast te houden aan het uitgangspunt dat er een wettelijke grondslag dient te zijn voorafgaand aan de verlening van de subsidie. Het gaat dan met name om subsidies met een tijdelijk of experimenteel karakter. Artikel 4:23 Awb geeft daaraan uitdrukking door die uitzonderingen expliciet te benoemen. In de memorie van toelichting bij de Awb wordt aangegeven dat het voor die subsidies

een onevenredige belasting zou zijn om een wettelijke regeling tot stand te brengen.

Het ontbreken van een evaluatie betekent niet dat er geen sprake meer is van een wettelijke grondslag voor het doen van de uitgave.

27

Welk % van de subsidieregeling zou omgezet kunnen worden in contractuele afspraken?

Een contractuele relatie is een andere relatie dan een subsidierelatie. Bij contractuele afspraken is er sprake van een opdrachtgever en een opdrachtnemer. Bij een subsidie van een subsidieverstrekker en -ontvanger. Subsidies worden verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager. Als er echter sprake is van het direct leveren van goederen of diensten aan een bestuursorgaan dan is er geen sprake van een subsidie maar van een betaling. Subsidieverlening en betaling voor goederen of diensten kunnen in de praktijk dicht tegen elkaar aan liggen. Neem bijvoorbeeld het door de overheid financieren van een bepaald onderzoek aan een universiteit. Daar kan sprake zijn van een subsidie maar ook van een commerciële transactie.

Het is dus goed mogelijk dat een deel de activiteiten die nu gesubsidieerd worden ook middels contracten kan worden ingekocht. Welk deel is echter niet op voorhand te zeggen.

30, 31 en 32

Welk bedrag is naar schatting gemoeid met subsidieregelingen die niet effectief zijn gebleken?

Welk bedrag is naar schatting gemoeid met subsidieregelingen die effectief zijn gebleken?

Welk bedrag is naar schatting gemoeid met subsidieregelingen waarvan niet vastgesteld kan worden of ze effectief zijn?

Een goed antwoord op deze vragen vereist allereerst dat voor alle subsidieregelingen in een overzicht wordt bijgehouden of en wanneer deze zijn geëvalueerd. Dat gaat verder dan het onderzoek van de AR, waarin naar de periode 2005–2009 is gekeken. Ik ben van plan om vanaf begroting 2013 in de internetbijlage over subsidies ook de datum en vindplaats van de meest recente evaluatie op te nemen (zie mijn antwoord op vraag 1). Vanaf dan is het mogelijk om deze som te maken op basis van deze tabel., zie ook het antwoord op vraag 15, 28 en 29. Zelfs als van elke subsidie een evaluatie over de effectiviteit beschikbaar is dan moet de effectiviteit in relatie tot andere subsidies of instrumenten worden beoordeeld. Bij effectiviteitsonderzoek is de relevante vraag dus of er andere instrumenten zijn waarmee met minder geld hetzelfde effect kan worden bereikt.

33, 34 en 35

Welk % van de subsidieregelingen zou absoluut stand blijven als «comply of explain» zou worden toegepast? Welk bedrag is daar mee gemoeid?

Welk % van de subsidieregelingen zou absoluut niet in stand blijven als «comply of explain» zou worden toegepast? Welk bedrag is daar mee gemoeid?

Welk % van de subsidieregelingen zou op grond van «comply of explain» in de lucht blijven hangen (of wel geen beslissing)?

De rekenkamer geeft in haar onderzoek als aanbeveling dat een subsidie waarvan is aangetoond dat deze niet effectief is via een automatische beslisregel moet worden stopgezet, tenzij de minister met redenen omkleed aan de Tweede Kamer aangeeft waarom hij niet tot stopzetting besluit (comply or explain).

Aangezien wetenschappelijk effectonderzoek niet altijd mogelijk is, zijn deze vragen niet te beantwoorden. Voor een deel van de subsidies kan immers niet worden aangetoond in hoeverre het gestelde doel (mede) als gevolg van de subsidie is behaald. Mede daarom is een dergelijk automatisme nauwelijks uitvoerbaar. Ik heb al aangegeven dat ik werk aan een verbetering van de informatievoorziening op basis waarvan het debat met de TK hierover kan worden gevoerd. Bovendien is bij de afweging om een subsidie te stoppen niet alleen de effectiviteit maar vooral ook de doelmatigheid van belang: de mate waarin een subsidie werkt, en dus bijdraagt aan het bereiken van het gestelde doel, moet in verhouding staan tot de kosten van de subsidie.

38

De Algemene Rekenkamer haalt het uitgangspunt van het kabinet aan dat subsidies alleen moeten worden verstrekt als de effectiviteit ervan is bewezen. Gezien de conclusies van het rapport, ziet het kabinet aanleiding voor het schrappen van meer subsidies?

In het Regeerakkoord staat dat vanuit de middelen die beschikbaar zijn voor de versterking van de positie van bedrijven en ondernemers subsidies alleen worden verstrekt indien de effectiviteit ervan is bewezen. De conclusies van het AR rapport tonen aan dat te veel subsidies niet op effectiviteit worden onderzocht. Ik zie dat als aanbeveling om te komen tot meer en betere subsidie-evaluaties.

39 en 42

Waarom hebben achtereenvolgende ministers nooit gevolggegeven aan de motie-Van As uit 2003? Ziet de minister in het voorliggende onderzoek aanleiding om alsnog deze motie volledig uit te voeren?

Hoe verklaart de minister dat acht jaar na het aannemen van de motie-Van As een fors deel van de subsidieregelingen nog steeds geen einddatum heeft?

Het aandeel subsidieregelingen zonder expliciete einddatum is de afgelopen jaren sterk gedaald tot 20% van de subsidieregelingen met een begindatum na 2007 (Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies, Algemene Rekenkamer 2010) (Subsidieoverzicht Rijk 2010). Bovendien zijn in het kader van de subsidietaakstellingen van zowel het regeerakkoord Balkenende IV als het huidige regeerakkoord alle subsidie-regelingen doorgelicht en gewogen en heeft dit geleid tot het schrappen van subsidieregelingen. Hiermee is invulling gegeven aan de strekking van de motie Van As dat subsidies niet onbepert automatisch verstrekt worden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 IXB nr. 1).

41 en 43

In het Subsidieoverzicht Rijk 2010 staat vermeld dat van de 633 subsidies, 111 zijn geëvalueerd in de periode 2005–2009. Volgens de Algemene Rekenkamer gaat het om slechts 81 evaluaties. Waardoor wordt dit verschil verklaard?

Hoe verklaart de minister dat er in het Subsidieoverzicht Rijk 2010 evaluaties zijn vermeld die niet bestaan?

De AR geeft aan dat men op basis van het SOR had verwacht dat er 111 evaluaties beschikbaar zouden zijn, terwijl dit er in de praktijk 81 bleken te zijn. De verwachting van de AR is gebaseerd op de jaartallen die in het SOR voor de evaluaties worden genoemd. Dat niet al deze evaluaties gevonden konden worden heeft verschillende oorzaken. Voor het grootste deel van de evaluaties geldt dat in het SOR een evaluatiedatum van «2010» of «2009 en 2010» genoemd. De evaluatiedatum in het SOR gaf daar dus een gepland evaluatiemoment aan, geen afgeronde

evaluatie. Een deel van deze evaluaties is in de onderzochte periode (2005–2009) nog niet afgerond. Een aantal van deze evaluaties is in 2010 en 2011 gepubliceerd. Voor het restant geldt dat deze evaluaties uiteindelijk niet zijn uitgevoerd.

44

Bestaan er voorschriften voor het omgaan met subsidies die berusten op een Kaderwet?

De voorschriften voor het omgaan met subsidies volgen uit de specifieke subsidieregeling, de Kaderwet en de Awb. Voor subsidies die berusten op een kaderwet geldt de evaluatieplicht.

45

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om alle subsidieregelingen te voorzien van een duidelijke doelstelling en kwaliteitscriteria voor effectevaluaties. De mate waarin een doelstelling wordt bereikt, gaat echter niet in op de vraag of de doelstelling niet op een effectievere wijze bereikt kan worden. Acht het kabinet het nuttig om in aanvulling op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer tevens aan te geven op welke alternatieve wijze desbetreffende doelstelling (effectiever) kan worden bereikt? Zo nee, waarom niet?

De vraag of de doelstelling met minder middelen in dezelfde mate had kunnen worden bereikt is relevant omdat de effectiviteit van een instrument of subsidie inderdaad moet worden afgewogen tegen de effectiviteit van alternatieven. De doelmatigheidsvraag is een belangrijk onderdeel van elk goed uitgevoerd effectiviteitsonderzoek. Een oordeel over de effectiviteit van een instrument is dus niet volledig als niet wordt nagedacht over goedkopere manieren om hetzelfde doel te bereiken. Hiervoor zijn overigens ook de beleidsdoorlichtingen bedoeld. Daarin worden voor een geheel artikel(onderdeel) alle instrumenten beschreven en vergeleken.

46

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om te zorgen voor een openbaar en raadpleegbaar juist, volledig, actueel en consistent departementaal subsidieoverzicht. Kan het kabinet de reactie op deze aanbeveling nader toelichten? Kan het kabinet het huidige online raadpleegbaar Subsidieoverzicht Rijk in het antwoord betrekken, alsmede de herziene opzet van de begrotingen («verantwoord begroten») die eveneens online raadpleegbaar worden?

Ik verwijs u naar mijn antwoord op de vragen 1 en 7 waarin ik aangeef hoe ik de informatievoorziening over subsidies ga verbeteren.

47 en 48

Kan het kabinet nader toelichten waarom het geen voorstander is van het invoeren van een beslisregel op grond waarvan subsidieregelingen in principe moeten worden stopgezet bij een negatieve evaluatie? Betekent dit dat de minister het juist vindt dat er geen geld wordt besteed aan bewezen ineffektieve subsidieregelingen? Het kabinet geeft aan dat het politieke weging vergt waarbij de uitkomsten van evaluaties niet het enige criterium zijn. Welke aanvullende criteria worden in dit kader gehanteerd voor de besluitvorming om een subsidieregeling te continueren? Welke criteria dienen volgens het kabinet in ieder geval in de afweging te worden betrokken? Acht het kabinet het wenselijk deze criteria in een bredere beslisregel vast te leggen? Zo nee, waarom niet?
De Algemene Rekenkamer geeft in het nawoord aan van mening te zijn dat ineffektief gebleken subsidies die toch worden voortgezet, actief aan

de Tweede Kamer moeten worden gemeld. Kan het kabinet hier een nadere reactie op geven? Waarom zou het kabinet van dit advies willen afwijken?

Zie het antwoord op vraag 7.

¹ Samenstelling:

Leden: Omtzigt, P.H. (CDA), Veen, E. van der (PvdA), Neppérus, H. (VVD), Gerven, H.P.J. van (SP), voorzitter, Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Dijck, A.P.C. van (PVV), Broeke, J.H. ten (VVD), ondervoorzitter, Ouwehand, E. (PvdD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Kortenoeven, W.R.F. (PVV), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Mulder, A. (VVD), Dijkgraaf, E. (SGP), Verhoeven, K. (D66), Koolmees, W. (D66), Schouten, C.J. (CU) en Vacature (CDA).

Plv. leden: Knops, R.W. (CDA), Vermeij, R.A. (PvdA), Ziengs, E. (VVD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Haverkamp, M.C. (CDA), Gerbrands, K. (PVV), Beek, W.I.I. van (VVD), Thieme, M.L. (PvdD), Monasch, J.S. (PvdA), Irrgang, E. (SP), Grashoff, H.J. (GL), Straus, K.C.J. (VVD), Besselaar, I.H.C. van den (PVV), Hamer, M.I. (PvdA), Kuiken, A.H. (PvdA), Gent, W. van (GL), Beertema, H.J. (PVV), Boer, B.G. de (VVD), Staij, C.G. van der (SGP), Pechtold, A. (D66), Koşer Kaya, F. (D66), Slob, A. (CU) en Hijum, Y.J. van (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Aptroot, Ch.B. (VVD), voorzitter, Omtzigt, P.H. (CDA), Irrgang, E. (SP), Knops, R.W. (CDA), Neppérus, H. (VVD), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Dijck, A.P.C. van (PVV), Spekman, J.L. (PvdA), Thieme, M.L. (PvdD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), ondervoorzitter, Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Bommel, J.J.G. van (PVV), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Dijkgraaf, E. (SGP), Verhoeven, K. (D66), Koolmees, W. (D66), Huizing, M.E. (VVD) en Schouten, C.J. (CU).

Plv. leden: Broeke, J.H. ten (VVD), Koppejan, A.J. (CDA), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Hijum, Y.J. van (CDA), Leegte, R.W. (VVD), Haverkamp, M.C. (CDA), Graus, D.J.G. (PVV), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Ouwehand, E. (PvdD), Veen, E. van der (PvdA), Vacature (SP), Grashoff, H.J. (GL), Schaart, A.H.M. (VVD), Vermeij, R.A. (PvdA), Smeets, P.E. (PvdA), Beertema, H.J. (PVV), Gent, W. van (GL), Jong, L.W.E. de (PVV), Staij, C.G. van der (SGP), Koşer Kaya, F. (D66), Pechtold, A. (D66), Ziengs, E. (VVD) en Slob, A. (CU).